Deutscher Bundestag **Drucksache 19/5592**

19. Wahlperiode 07.11.2018

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

Beschlussempfehlung und Bericht

des Finanzausschusses (7. Ausschuss)

zu dem Gesetzentwurf der Bundesregierung
– Drucksache 19/4460 –

Entwurf eines Gesetzes zur Anpassung von Finanzmarktgesetzen an die Verordnung (EU) 2017/2402 und an die durch die Verordnung (EU) 2017/2401 geänderte Verordnung (EU) Nr. 575/2013

A. Problem

Mit dem Gesetzentwurf sollen Finanzmarktgesetze an die Vorgaben der unmittelbar geltenden Verordnungen (EU) 2017/2401 und (EU) 2017/2402 angepasst werden, die die Regulierung von Verbriefungen zum Gegenstand haben. Die Verordnungen gelten ab dem 1. Januar 2019. Die anzupassenden nationalen Rechtsnormen sind das Kreditwesengesetz (KWG), das Versicherungsaufsichtsgesetz (VAG), das Kapitalanlagegesetzbuch (KAGB), das Wertpapierhandelsgesetz (WpHG), die Solvabilitätsverordnung, die Prüfungsberichtsverordnung und die Kapitalanlage-Verhaltens- und -Organisationsverordnung.

Zudem sollen im KAGB der Begriff der „bedeutenden Beteiligung“ an die Verwendung in den Richtlinien 2009/65/EG und 2011/61/EU angepasst sowie eine Änderung zur Vereinfachung des Formerfordernisses beim Antragsverfahren zur Genehmigung oder Änderung der Fonds-Anlagebedingungen eingeführt werden.

B. Lösung

Die Anpassung der nationalen Rechtsnormen an die Vorgaben der unmittelbar geltenden Verordnungen (EU) 2017/2401 und (EU) 2017/2402 sowie die dort vorgesehene Ausgestaltung der nationalstaatlichen Regelungen werden durch Änderungen im KWG, VAG, KAGB, WpHG, in der Solvabilitätsverordnung, der Prüfungsberichtsverordnung und der Kapitalanlage-Verhaltens- und –Organisationsverordnung vorgenommen. Die Umsetzung der Vorgaben der Richtlinien 2009/65/EG und 2011/61/EU erfolgen durch Änderungen im KAGB und die Vereinfachung des Formerfordernisses beim Antragsverfahren zur Genehmigung oder Änderung der Fonds-Anlagebedingungen durch eine weitere Änderung im KAGB.

Darüber hinaus empfiehlt der Finanzausschuss redaktionelle Änderungen in Artikel 4 des Gesetzentwurfs.

Annahme des Gesetzentwurfs in geänderter Fassung mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU, SPD und FDP gegen die Stimmen der Fraktion DIE LINKE. bei Stimmenthaltung der Fraktionen AfD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN.

C. Alternativen

Keine. Es handelt sich um die Ausführung von europäischen Verordnungen, die fristgerecht zu erfolgen hat. Auch die Vorgaben von europäischen Richtlinien sind umzusetzen.

D. Haushaltsausgaben ohne Erfüllungsaufwand

Zusätzliche Haushaltausgaben ohne Erfüllungsaufwand infolge des Gesetzes sind für Bund, Länder und Gemeinden nicht zu erwarten.

E. Erfüllungsaufwand

E.1 Erfüllungsaufwand für Bürgerinnen und Bürger

Für Bürgerinnen und Bürger entsteht kein Erfüllungsaufwand.

E.2 Erfüllungsaufwand für die Wirtschaft

Insgesamt wird beim wiederkehrenden Erfüllungsaufwand aufgrund der Anpassung an EU-Regelungen mit einer Belastung der Wirtschaft in Höhe von ca. 235 000 Euro gerechnet. Durch die Änderung in § 163 KAGB entfällt geringfügig Erfüllungsaufwand.

E.3 Erfüllungsaufwand der Verwaltung

Der Verwaltung entsteht kein Erfüllungsaufwand.

F. Weitere Kosten

Es entstehen weder sonstige Kosten für die Wirtschaft noch Kosten für soziale Sicherungssysteme. Auswirkungen auf Einzelpreise und das Preisniveau, insbesondere auf das Verbraucherpreisniveau, sind nicht zu erwarten.

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

Beschlussempfehlung

Der Bundestag wolle beschließen,

den Gesetzentwurf auf Drucksache 19/4460 mit folgender Maßgabe, im Übrigen unverändert anzunehmen:

Artikel 4 wird wie folgt geändert:

1. In Nummer 3 wird die Angabe „11“ jeweils durch die Angabe „12“ ersetzt.
2. Nummer 10 wird wie folgt geändert:
   a) In Buchstabe a wird die Angabe „6a“ durch die Angabe „6c“, die Angabe „6b“ jeweils durch die Angabe „6d“, die Angabe „6c“ jeweils durch die Angabe „6e“ und die Angabe „6d“ jeweils durch die Angabe „6f“ ersetzt.
   b) Buchstabe b wird wie folgt gefasst:

      ‚In Absatz 7 Nummer 1 wird nach der Angabe „des Absatzes 6c Nummer 1“ die Angabe „sowie der Absätze 6d bis 6f“ eingefügt.’

Berlin, den 7. November 2018

Der Finanzausschuss

Bettina Stark-Watzinger
Vorsitzende

Sepp Müller
Berichterstatter

Metin Hakverdi
Berichterstatter

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

Bericht der Abgeordneten Sepp Müller und Metin Hakverdi

A. Allgemeiner Teil

I. Überweisung

Der Deutsche Bundestag hat den Gesetzentwurf auf **Drucksache 19/4460** in seiner 53. Sitzung am 28. September 2018 dem Finanzausschuss zur alleinigen Beratung überwiesen.

II. Wesentlicher Inhalt der Vorlage

Die Verordnungen (EU) 2017/2401 und (EU) 2017/2402 gelten ab dem 1. Januar 2019 unmittelbar in allen Mitgliedstaaten.

Die in diesen Verordnungen enthaltenen neuen Regelungen und Änderungen bestehenden europäischen Rechts machen Anpassungen im KWG, VAG, KAGB, WpHG, der Solvabilitätsverordnung, der Prüfungsberichtsverordnung und der Kapitalanlage-Verhaltens- und –Organisationsverordnung erforderlich.

Die Verordnung (EU) 2017/2402 verpflichtet die Mitgliedstaaten zudem, zu bestimmten Bereichen eigene Regelungen einzuführen. Die Erfüllung dieser Vorgaben erfolgt sektoral in den einzelnen Finanzmarktgesetzen (KWG, VAG, KAGB). Die Vorgaben der Verordnung (EU) 2017/2402 bezüglich Dritter, die die Erfüllung STS-Kriterien überprüfen (Artikel 28 der Verordnung (EU) 2017/2402) sowie bezüglich bestimmter realwirtschaftlicher Unternehmen als sogenannte Originatoren oder ursprüngliche Kreditgeber werden im KWG verortet. Aus Artikel 29 Absatz 4 und 6 der Verordnung (EU) 2017/2402 ergibt sich, dass realwirtschaftliche Unternehmen nur unter bestimmten Bedingungen einer Aufsicht hinsichtlich der Erfüllung der Vorgaben der Verordnung (EU) 2017/2402 unterliegen, etwa wenn sich diese aktiv und regelmäßig am Verbriefungsgeschäft beteiligen. Soweit die Verordnung (EU) 2017/2402 zur Schaffung von verwaltungsrechtlichen Sanktionen und Abhilfemaßnahmen auffordert, wird diese Verpflichtung durch die §§ 36, 36a, 48, 56 und 60c KWG, in den §§ 303, 303a, 308c, 319a und 332 VAG und in den §§ 5, 340 und 341a KAGB erfüllt. Die nach der Verordnung zu bestimmenden zuständigen Behörden werden in § 6 KWG, § 295 VAG und § 5 KAGB geregelt. Weitere Vorgaben betreffen u.a. die Zusammenarbeit der Aufsichtsbehörden und Meldepflichten der Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht gegenüber Europäischen Aufsichtsbehörden.

Die Änderungen in Artikel 3 (Änderung des Kapitalanlagegesetzbuchs) passen zum einen den Begriff der „bedeutenden Beteiligung“ an einer Verwaltungsgesellschaft an die Vorgabe der Richtlinie 2009/65/EG an. Dadurch wird auch ein Gleichlauf zu den parallelen Regelungen im KWG und im VAG geschaffen. Zum anderen wird das Antragsverfahren auf Genehmigung sowie zur Änderung der Anlagebedingungen dadurch vereinfacht, dass der Antrag sowie deren Änderung künftig nicht mehr von den Geschäftsleitern unterschrieben werden muss, sondern auch von bevollmächtigten Vertretern gestellt werden kann.

III. Stellungnahme des Parlamentarischen Beirats für nachhaltige Entwicklung

Der **Parlamentarische Beirat für nachhaltige Entwicklung** hat sich in seiner 4. Sitzung am 26. September 2018 mit dem Gesetzentwurf gutachtlich befasst und festgestellt, dass eine Nachhaltigkeitsrelevanz des Gesetzentwurfes gegeben sei. In der Begründung werde plausibel dargelegt, dass das Vorhaben positive Effekte auf eine nachhaltige Entwicklung habe, auch wenn konkrete Indikatoren nicht berührt seien; dementsprechend werde hierbei auf den Leitgedanken der Nachhaltigkeitsstrategie verwiesen. Integrität und Transparenz des Finanzmarktes seien nicht nur Voraussetzungen für eine langfristig gesicherte wirtschaftliche Leistungsfähigkeit (was die Grundregel

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

Managementregel 2 berühre), sondern seien ebenso entscheidend für die Stabilität eines demokratischen Gemeinwesens insgesamt und damit gleichsam Voraussetzung für eine nachhaltige Politik insgesamt. Auf eine Prüfbitte werde daher verzichtet.

IV. Beratungsverlauf und Beratungsergebnisse im federführenden Ausschuss

Der **Finanzausschuss** hat den Gesetzentwurf auf Drucksache 19/4460 in seiner 15. Sitzung am 26. September 2018 erstmalig beraten. Er hat die Beratung des Gesetzentwurfs in seiner 16. Sitzung am 10. Oktober 2018 fortgesetzt und in seiner 20. Sitzung am 7. November 2018 abgeschlossen.

Der Finanzausschuss empfiehlt mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU, SPD und FDP gegen die Stimmen der Fraktion DIE LINKE. bei Stimmenthaltung der Fraktionen AfD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN Annahme des Gesetzentwurfs auf Drucksache 19/4460 in geänderter Fassung.

Die **Koalitionsfraktionen der CDU/CSU und SPD** betonten, dass der Gesetzentwurf eine Eins-zu-eins-Umsetzung von europäischem Recht sei. Verbriefungen hätten in der Finanzkrise 2008 eine unrühmliche Rolle gespielt, da die Risiken nicht an den wirtschaftlichen Gewinn gekoppelt worden seien. Verbriefungen hätten komplexe Geschäfte zugelassen, sodass Kreditrisiken nicht mehr richtig bewertet werden konnten. Deswegen sei es zu großen Verwerfungen gekommen. Seit 2008 sei der Verbriefungsmarkt innerhalb der Europäischen Union um 88 Prozent zusammengebrochen, während der deutsche Markt für Verbriefungen von 90 Milliarden Euro auf 130 Milliarden Euro wieder gestiegen sei. Daran könne man sehen, dass Verbriefung auch aufgrund der negativen Erfahrungen aus der Finanzmarktkrise für die Kreditwirtschaft nicht mehr interessant seien. Das führe aber dazu, dass sich insbesondere die kleinen und mittleren Unternehmen im südlichen Europa nur noch sehr schwer finanzieren könnten.

Der vorliegend angestoßene Prozess der einfachen, transparenten und standardisierten Verbriefung (STS-Verbriefung) ermögliche den Banken zukünftig, nach einer Vorgabe von 55 Kriterien Verbriefungspakete zu schnüren. Diese 55 Kriterien würden sich untergliedern nach Standards, die mehr Transparenz und einfache Regeln beinhalten würden. Mit diesem „Emblem“ auf der Verbriefung dürften die Banken, die diese Verbriefungspakete in die Bilanzen aufnehmen würden, weniger Eigenkapital hinterlegen. Ziel sei es, den Kapitalmarkt insbesondere im Süden von Europa wieder zum Laufen zu bringen und kleinen und mittleren Unternehmen dort Geld zur Verfügung zu stellen, damit sie investieren könnten. Man rede hier von einem geplanten Finanzvolumen von rund 100 bis 150 Milliarden Euro. Natürlich wisse man, dass daneben noch viele andere wirtschaftliche, sozialpolitische und fiskalpolitische Faktoren eine Rolle bei der Frage spielen würden, ob investiert werde oder nicht.

Man werde am Anfang des nächsten Jahres mit großer Wahrscheinlichkeit eine kleine Marktverwerfung sehen, weil es das Konstrukt der STS-Verbriefung noch nicht gebe. Grundsätzlich erhoffe man sich aber durch die Standardisierung und die transparenten Gestaltungen der 55 Kriterien einen neuen Aufschwung in der Mittelstandsfinanzierung, insbesondere für die südeuropäischen Länder.

Man begrüße auch den zweiten Rechtsakt. Die Leitlinien, welche durch die Europäische Wertpapier- und Marktaufsichtsbehörde (ESMA) und die Europäische Bankenaufsichtsbehörde (EBA) in Auftrag gegeben worden seien, würden bereits vorfristig vorliegen. Man freue sich, dass die Kreditwirtschaft hier mit eingebunden werde.

Der Änderungsantrag der Koalitionsfraktionen, der nur redaktioneller Natur sei, sei Ausfluss der Prospektverordnung. Es gebe hier eine Verschiebung der Paragraphen, weil die Prospektverordnung schneller im Gesetzgebungsverfahren gewesen sei.

Die **Fraktion der AfD** betonte, man stehe Verordnungen der EU grundsätzlich skeptisch gegenüber. Allerdings halte man eine europäische Harmonisierung der Verbriefungsmärkte für sinnvoll.

Die **Fraktion der FDP** machte darauf aufmerksam, dass die Bundesregierung mit dem Gesetzentwurf europäisches Recht umsetze. Man habe dabei auf zusätzliche Verschärfungen verzichtet, die über die europäischen Vorgaben hinausgehen würden. Insofern sei man mit der Umsetzung zufrieden.

Die **Fraktion DIE LINKE.** wies darauf hin, dass man die EU-Verordnungen zur STS-Verbriefung bereits im Europäischen Parlament kritisch begleitet habe, weil man dem Ansatz der Kapitalmarktunion nicht folgen könne. Man glaube weiterhin, dass vor allem bankzentrierte Modelle für die Unternehmensfinanzierung wichtig seien.

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

Die Tatsache, dass die Verbriefungsmärkte zusammengebrochen seien, sei ein Hinweis darauf, dass die Akteure auf den Märkten nicht glauben würden, dass diese Papiere sicher und transparent seien. Auch das Labeling der EU werde das nicht leisten können. Es gebe immer noch einen viel zu geringen Vorbehalt gegenüber den Originatoren von Papieren. Darüber hinaus glaube man, dass die Probleme im südeuropäischen Bankenwesen bei der Kreditvergabe nicht, so wie es im Europäischen Parlament von vielen Akteuren immer wieder dargestellt worden sei, auf eine überbordende Bankenregulierung zurückzuführen seien, sondern vielmehr auf ein makroökonomisches Umfeld, was zu einer unzureichenden Investitions- und Kreditnachfrage führe. Man lehne daher den Gesetzentwurf ab.

Die **Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN** hob hervor, dass die Bundesregierung den kleinen Spielraum bei der Umsetzung der EU-Verordnungen sinnvoll genutzt habe. Die zugrundliegenden EU-Verordnungen zur STS-Verbriefung sehe man allerdings sehr kritisch. Man habe sich bereits auf europäischer Ebene dafür eingesetzt, dass die Banken mehr von dem Risiko tragen müssten, damit die Anreize richtig gesetzt würden und das gegenseitige Investieren eingeschränkt werde. Man habe sich auch für eine stärkere Vereinfachung und Transparenz eingesetzt. Das sei auf europäischer Ebene nicht gelungen, weshalb man auch die Umsetzung kritisch sehe.

Vom Ausschuss angenommener Änderungsantrag

Die vom Ausschuss angenommenen Änderungen am Gesetzentwurf auf Drucksache 19/4460 sind aus der Maßgabe in der Beschlussempfehlung des Finanzausschusses ersichtlich. Die Begründungen der Änderungen finden sich in diesem Bericht unter „B. Besonderer Teil“. Die Koalitionsfraktionen der CDU/CSU und SPD brachten insgesamt einen Änderungsantrag ein.

Voten der Fraktionen:

Änderungsantrag 1 der Koalitionsfraktionen (Redaktionelle und rechtsförmliche Korrekturen des Kapitalanlagegesetzbuchs)

Zustimmung: CDU/CSU, SPD, FDP, DIE LINKE., BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

Ablehnung: -

Enthaltung: AfD

B. Besonderer Teil

Zu Nummer 1 – Änderung von Artikel 4 Nummer 3

Es handelt sich um redaktionelle Korrekturen fehlerhafter Absatznummerierungen. Der neu angefügte Absatz muss statt Absatz 11 jetzt Absatz 12 lauten, da durch Artikel 9 Nummer 2 Buchstabe b des Gesetzes zur Ausübung von Optionen der EU-Prospektverordnung und zur Anpassung weiterer Finanzmarktgesetze vom 10. Juli 2018 (BGBl I S. 1102) zwischenzeitlich ein Absatz 11 mit einer anderen Regelung angefügt wurde.

Zu Nummer 2 – Änderung von Artikel 4 Nummer 10

Es handelt sich um redaktionelle Korrekturen fehlerhafter Absatznummerierungen. Die neu eingefügten Absätze müssen statt als Absätze 6b bis 6d jetzt als Absätze 6d bis 6f bezeichnet werden, da durch Artikel 9 Nummer 6 Buchstabe a des Gesetzes zur Ausübung von Optionen der EU-Prospektverordnung und zur Anpassung weiterer Finanzmarktgesetze vom 10. Juli 2018 (BGBl I S. 1102) zwischenzeitlich die Absätze 6b und 6c mit anderen Regelungen eingefügt wurden.

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

Berlin, den 7. November 2018

Sepp Müller
Berichterstatter

Metin Hakverdi
Berichterstatter

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.